

O IMPEACHMENT DE PREFEITO MUNICIPAL NO BRASIL: POSSIBILIDADES MATERIAIS E PROCESSUAIS



Rogério Gesta Leal

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – Brasil

Jonathan Augustus Kellermann Kaercher

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – Brasil



Resumo

Pretendemos tratar do polêmico tema do Impeachment de Prefeito Municipal no Brasil sob as perspectivas políticas e jurídicas que o constituem, cotejando as contribuições que a doutrina e a jurisprudência têm dado à matéria. O objetivo é abordar a presente temática no âmbito da municipalidade, discutindo, ainda, o entendimento que nos traz o aludido Decreto-Lei (Federal) nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. O Município no Brasil não possui competência constitucional para definir os tipos político-administrativos de infrações passíveis de serem apuradas pelo devido processo legal do Impeachment, assim como para dispor sobre as regras do processo e do julgamento de Prefeito, isto porque é a União (art. 22, inciso I, da CR) que detém a competência para legislar sobre crimes de responsabilidade (que são infrações político-administrativas, não penais), e sobre o direito processual. Assim é que surge o Decreto-Lei (Federal) de nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, recepcionado pela Constituição de 1988 tanto no que diz com os artigos 1º, 2º e 3º, que definem as infrações penais comuns e dispõem sobre outras ordenações jurídicas, como o art. 4º, que define as infrações político-administrativas - que são crimes de responsabilidade. Em sendo assim, concluímos que houve um constante aperfeiçoamento histórico de instauração do Impeachment no Brasil, tornando-se atualmente uma fonte democrática de imposição às autoridades municipais, consoante à exegese do Decreto-Lei (Federal) de nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, haja vista a punibilidade ser uma forma de se concretizar a ética pública, atribuindo responsabilidade política aos seus malfeitores.

Palavras-chave: Crimes de Responsabilidade. Impeachment. Infrações Político-Administrativas. Prefeito Municipal.

Notas Introdutórias

Pretendemos neste pequeno ensaio tratar do polêmico tema do Impeachment de Prefeito Municipal no Brasil sob as perspectivas políticas e jurídicas que o constituem, e o faremos cotejando as contribuições que a doutrina e a jurisprudência têm dada à matéria.

A natureza política e jurídica do Impeachment no Brasil

O instituto do Impeachment já é conhecido da história do Brasil desde a Monarquia, através da Lei n. 15, de 1827, que dispunha sobre a responsabilidade dos ministros, secretários e conselheiros de Estado, sendo que, por razões óbvias, o Imperador não era alcançado pelo instituto, fundado na premissa igualmente histórica do Reino Unido de que o Rei não erra (*the king can do no wrong*).

Vários conselheiros e ministros do Imperador sofreram tentativas de impeachment, embora contra apenas um deles tenha sido formalizada acusação, José Clemente Pereira, absolvido pelo Senado em sessão datada de 09 de junho de 1832 (PINTO, 1992).

É preciso lembrar que a primeira Constituição Republicana de 1891 tomou como referência o sistema norte-americano, pelo qual o impeachment não tem caráter criminal, tendo sido mantida a mesma lógica na atual Constituição, firmando-se sua natureza de processo apenas político, não criminal.

Por outro lado, é preciso ter em conta que o Município no Brasil não possui competência constitucional para definir os tipos político-administrativos de infrações passíveis de serem apuradas pelo devido processo legal do Impeachment, assim como para dispor sobre as regras do processo e do julgamento de Prefeito, isto porque é a União (art. 22, inciso I, da CR) que detém a competência para legislar sobre crimes de responsabilidade (que são infrações político-administrativas, não-penais), e sobre o direito processual.

Assim é que surge o Decreto-Lei (Federal) nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, recepcionado pela Constituição de 1988 tanto no que diz com os artigos 1º, 2º e 3º, que definem as infrações penais comuns e dispõem sobre outras ordenações jurídicas, como o art. 4º, que define as infrações político-administrativas - que são crimes de responsabilidade -, e art. 5º, que dispõe sobre o processo de cassação de mandato de Prefeito.

Incompreensível seria, em razão do prestigiado princípio da simetria com o centro, se tivessem os Municípios poderes para definir as infrações político-administrativas dos Prefeitos e para regular o processo de cassação de seu mandato, enquanto os Estados-Membros não detêm similar poder, quanto aos processos contra o Governador, não por

infrações penais, mas por infrações político-administrativas, que, na tradição de nosso direito, são denominadas crimes de responsabilidade. Ademais, negou-se ao Município competência para legislar sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, XI, da CR).

Veja-se que o Supremo Tribunal Federal excluiu da esfera material de reserva à competência regimental das Casas Legislativas a criação de obrigações ou restrições de direitos que alcancem os cidadãos estranhos aos corpos legislativos¹. Da mesma forma, não há que se admitir a possibilidade de as Câmaras Municipais imponham restrições e mesmo prescrições e regras para tal, nos seus regimentos internos, quanto ao Prefeito.

Condições e possibilidades do Impeachment no Brasil:

Pelos termos do que vem disposto no art. 1º, caput, do Decreto Lei 201/67, quando assevera que a apuração pelo Poder Judiciário desta matéria não se confunde com o controle político interno ou externo do Executivo, resta claro que tal ocorrerá independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores, tanto que o diz textualmente também na dicção do art. 4º, no sentido de ali prever as infrações político-administrativas que sujeitam o chefe do executivo municipal a julgamento pela Câmara de Vereadores, com sanção de cassação do mandato. Não poderia ser diferente, até pelo fato de constituir tais condutas delitos de ordem público incondicionada.

Em face disto é que a jurisprudência nacional evolui seu conceito restrito de configuração típica destes comportamentos à compreensão de que se afiguram compatíveis com aqueles previstos pela Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), e isto porque, enquanto que o Decreto-Lei n. 201/67, trata sua responsabilidade por delitos funcionais (art. 1º), e por infrações político-administrativas (art. 4º), a Lei n. 8.429/92 prevê sanções civis e políticas para os atos ímprobos. “Sucedem que, invariavelmente, algumas condutas encaixar-se-ão em mais de um dos diplomas citados, ou até mesmo nos três, e invadirão mais de uma espécie de responsabilização do prefeito, conforme for o caso”.²

Já se tentou sustentar que pelo fato da Lei n. 8.429/92, em seu art. 12, estabelecer que:

Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito [...] a penas como suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e obrigação de ressarcir o erário.

¹ RDA 197/211, HC nº 71.261.

² REsp 1066772/MS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 25/08/2009, DJe 03/09/2009. Mesmo o Supremo Tribunal Federal já vinha há mais tempo desenvolvendo este raciocínio, basta ver-se os HC 69.850/RS, Relator Ministro Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ de 27 de maio de 1994 e HC 70.671/PI, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ de 19 de maio de 1995.

Isto estaria caracterizando *bis in idem* em face do art.1º, do Decreto-Lei nº 201/67. Salvo melhor juízo, a sanção criminal subjacente ao art. 1º, do diploma sob comento, não repercute na órbita das sanções civis e políticas relativas à Lei de Improbidade Administrativa, de modo que são independentes entre si e demandam o ajuizamento de ações cuja competência é distinta, seja em decorrência da matéria (criminal e civil), seja por conta do grau de hierarquia (Tribunal de Justiça e juízo singular).³

Aliás, só para lembrar, a doutrina desde há muito já diferenciou estas situações que dizem com as relações que se estabelecem nos juízos administrativos, cíveis e criminais à apuração dos ilícitos praticados por estes agentes, sustentando Di Pietro (2010, p. 500), a necessidade de se observar, no tratamento do ponto, o que está contido no artigo 1.525, do Código Civil, em cujos termos não se poderão questionar mais sobre a existência do fato ou quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no crime. A mesma norma se repete no artigo 935, do novo Código Civil⁴. Entretanto:

Quando o funcionário for condenado na esfera criminal, o juízo cível e a autoridade administrativa não podem decidir de forma contrária, uma vez que, nessa hipótese, houve decisão definitiva quanto ao fato e à autoria, aplicando-se o artigo 925 do Código Civil de 2002.

Quando a sentença for pela absolvição, há que se distinguir os seus vários fundamentos, indicados no art. 386 do Código de Processo Penal [...]

Repercutem na esfera administrativa apenas as decisões absolutórias baseadas nos incisos I e V; no primeiro caso, com base no art. 1.525 do Código Civil (art. 935 do novo Código) e, no segundo, com esteio no artigo 65 do Código de Processo Penal.

Não repercutem na esfera administrativa:

1. a hipótese do inciso III, porque o mesmo fato que não constitui crime poderá corresponder a uma infração disciplinar; [...]
2. as hipóteses dos incisos II, IV e VI, em que a absolvição se dá por falta de provas; a razão é semelhante à anterior: as provas que não são suficientes para demonstrar a prática de um crime podem ser suficientes para comprovar um ilícito administrativo.

É que se tentou arguir que o Supremo Tribunal Federal – STF sustentara que:

Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição.⁵

³ REsp 1066772/MS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 25/08/2009, DJe 03/09/2009. Mesmo o Supremo Tribunal Federal já vinha há mais tempo desenvolvendo este raciocínio, basta ver-se os HC 69.850/RS, Relator Ministro Francisco Rezek, Tribunal Pleno, DJ de 27 de maio de 1994 e HC 70.671/PI, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ de 19 de maio de 1995.

⁴ Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

⁵ Conforme Reclamação nº 2.138/RJ, cujo relator para acórdão foi o Ministro Gilmar Mendes, publicado no DJ de 18 de abril de 2008.

Com base neste argumento pretendia-se alçar ao alcance da norma os Prefeitos e Vereadores.

Ocorre que tal dicção se deu em outro contexto, a saber, no âmbito da responsabilidade especial de agentes políticos, definida na Lei n. 1.079/50⁶, que faz referência exclusiva aos Ministros de Estado e a competência para processá-los pela prática de crimes de responsabilidade, todavia, Prefeitos e Vereadores⁷ não se enquadram e não são alcançados pelo rol das autoridades que o referido diploma designa como agentes políticos⁸.

Na Reclamação junto ao STF nº 2.138/RJ, cujo relator para acórdão foi o Ministro Gilmar Mendes, a Corte deixou registrado que: *A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950)*, deliberando que aqueles agentes políticos submetidos ao regime especial de responsabilização da Lei 1.079/50, não podem ser processados por crimes de responsabilidade pelo regime da Lei de Improbidade Administrativa, sob pena da usurpação de sua competência e principalmente pelo fato de que ambos os diplomas prevêm sanções de ordem política, como se infere do art. 2º, da Lei n.1.079/50, e do art. 12, da Lei n.8.429/92. E, nesse caso sim, haveria possibilidade de *bis in idem*, caso houvesse dupla punição política por um ato tipificado nas duas leis em foco.⁹

Ou seja, tanto o art.1º, da Lei n.º 1.079/50, sobre o qual teria se assentado a decisão do STF na reclamação referida para afastar a aplicabilidade da Lei n.º 8.429/92, como o art. 1.º,

⁶ A Lei em sim abrange os crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República.

⁷ Veja-se que o STJ tem reiterado esta posição: Os vereadores não se enquadram dentre as autoridades submetidas à Lei nº 1.070/50, que trata dos crimes de responsabilidade, podendo responder por seus atos em sede de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa. O precedente do STF invocado pelos recorrentes – Rcl 2.138/RJ – em apoio à tese sobre o descabimento da ação de improbidade em face de agente político de qualquer esfera dos Poderes da União, Estados e Municípios, não se presta, porque cuida de caso específico de Ministros de Estado. REsp 1135767 / SP, Segunda Turma, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 25/05/2010, publicado no DJe 09/06/2010.

⁸ Neste sentido os inúmeros precedentes jurisprudenciais: EDcl nos EDcl no REsp 884.083/PR, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJ de 26 de março de 2009; REsp 1.103.011/ES, Relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ de 20 de maio de 2009; REsp 895.530/PR, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ de 04 de fevereiro de 2009; e REsp 764.836/SP, Relator Ministro José Delgado, relator para acórdão ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ de 10 de março de 2008. Deste último acórdão se extrai a afirmação contundente de que ex-prefeito não se enquadra dentre aquelas autoridades que estão submetidas à Lei nº 1.079/1950, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade, podendo responder por seus atos na via da ação civil pública de improbidade administrativa, lembrando ainda que o STF, ao julgar a ADIN 2797, declarou a inconstitucionalidade dos parágrafos 1º e 2º do artigo 84 do CPP, acrescidos por força da Lei nº 10.628/02, remanescendo patente a inexistência de foro privilegiado na hipótese.

⁹ Ver os trabalhos de SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003 e QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. *O Controle Judicial de Atos do Poder Legislativo*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001

do Decreto-Lei n.º 201/67, equivalem-se quanto aos seus regimes de tratamento e, ainda, que tanto este último como a lei de improbidade guardam completa identidade no tocante aos aspectos da punibilidade dos crimes de responsabilidade praticados pelos prefeitos, sustentando à impossibilidade de se aplicar dois regimes de responsabilização aos agentes políticos, pois o sistema constitucional brasileiro rechaça o *bis in idem*.

Entrementes, não obstante referida Reclamação 2.138-DF tenha causado fortes controvérsias, tanto na doutrina como na jurisprudência, acerca da "aplicabilidade da Lei de Improbidade aos agentes políticos", para alguns Tribunais de Justiça no país seu conteúdo está despojado de eficácia vinculante para os demais órgãos do Poder Judiciário, ou seja, seu pronunciamento vale apenas às partes envolvidas naquele caso concreto, além da constatação de que o entendimento ali consubstanciado não reflete orientação jurisprudencial pacificada do Supremo, porquanto tal julgamento, ocorrido em 13 de junho de 2007, decorreu de uma apertada maioria entre os membros que então compunham a Corte Suprema, hodiernamente com composição bastante alterada.

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO DE PREFEITO MUNICIPAL. LEI N. 8.429/1992. CRIME DE RESPONSABILIDADE. DECRETO-LEI N. 201/1967. DUPLO REGIME DE RESPONSABILIZAÇÃO. BIS IN IDEM. INEXISTÊNCIA. RECLAMAÇÃO 2.138/DF. EFEITOS INTER PARTES. NÃO APLICAÇÃO A TODOS OS AGENTES POLÍTICOS POR AUSÊNCIA DE IDENTIDADE MATERIAL. EXTINÇÃO DA AÇÃO. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. REFORMA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DESTE TRIBUNAL. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. Não há qualquer antinomia entre o Decreto-Lei 201/1967 e a Lei 8.429/1992, pois a primeira impõe ao prefeito e vereadores um julgamento político, enquanto a segunda submete-os ao julgamento pela via judicial, pela prática do mesmo fato.

2. Recurso conhecido e provido.¹⁰

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTE POLÍTICO. APLICABILIDADE. É Certo que o pleno do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Reclamação n. 2.138, definiu que agentes políticos sujeitos a processo de impeachment (crimes de responsabilidade) não podem ser processados por prática de atos de improbidade administrativa. Embora esse posicionamento seja prejudicial aos valores republicanos e aos princípios da Administração Pública, não se deve tomá-lo como uma posição consolidada do STF, a ponto de influenciar o julgamento dos demais órgãos do Poder Judiciário. A uma, porque alguns dos votos, que compuseram o acórdão, foram dados à época do julgamento por Ministros, que, hoje, não mais compõem o Supremo Tribunal Federal. A duas, porque, com a atual composição, o pleno do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a petição 3.923/SP, em que o requerente, condenado por prática de improbidade administrativa, postulava que o processo fosse encaminhado ao Supremo Tribunal Federal, visto ter sido eleito Deputado Federal, indeferiu, de forma unânime, o pedido e assumiu posição

¹⁰ TJRN, Apelação Cível nº080034567, Terceira Câmara Cível, Rel. Des. AMAURY MOURA SOBRINHO, Dje 05/11/2009, citando o REsp 1100913/RN, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/09/2009, DJe 21/09/2009.

contrária à firmada na reclamação n. 2.138, ao decidir que não há prerrogativa de foro para ação de improbidade. Ressalte-se que os votos dos Ministros Joaquim Barbosa, relator, Ricardo Lewandowski, Carlos Ayres Britto e Carmem Lúcia Antunes Rocha, adotaram o entendimento de que os agentes políticos estão sujeitos ao processo por ato de improbidade administrativa e sem o direito a foro especial.¹¹

Outro aspecto importante e mais geral sobre esta norma está relacionado ao fato de que o STJ tem ratificado os termos da sua Súmula nº 164, no sentido de que: O prefeito municipal, após a extinção do mandato, continua sujeito a processo por *crime* previsto no art. 1º, do Decreto-Lei nº 201, de 27.2.67, o que tem ampliado significativamente os níveis de responsabilização destes delitos, com implicações gravosas aos direitos civis e políticos dos condenados – em especial no plano eleitoral.¹²

Os ensinamentos de Stoco (2008, p. 2.781), no particular são muito profícuos:

Em resumo, se no exercício do cargo e em razão dele o prefeito pratica fato que se subsume a uma das figuras típicas previstas no DL 201/67 e se a lei vigente no momento do crime é a aplicável, mostra-se desimportante a circunstância de o agente ter deixado o cargo. Qual a diferença entre essa hipótese e aquela em que após denunciado, o prefeito deixa o cargo? O procedimento a ser seguido e a imposição de pena não será a mesma? [...]

Por fim cabe obtemperar que, segundo o princípio estabelecido em nosso ordenamento jurídico e, ainda, por força do princípio da anterioridade alçado à condição de garantia constitucional, incide a lei e o preceito vigentes no momento da prática delituosa.

Ora, como a Súm. 394 foi aprovada muito antes do advento da Carta Magna de 1988, parece evidente que seu cancelamento não pode interferir nem sobrepor-se a uma regra editada posteriormente. (...)

Mas o cancelamento dessa regra orientadora não afeta o entendimento atrás exposto, cabendo reiterar que, se no exercício do cargo e em razão dele o prefeito praticou fato que se subsume a uma das figuras típicas previstas no Dec.-lei 201/67, e se a lei vigente no momento do crime é a aplicável, mostra-se desimportante a circunstância de esse agente ter deixado o cargo. Responderá pelo crime de responsabilidade, embora, segundo entendimento de alguns, possa vir a ser processado e julgado no foro comum.

Agora, quanto aos aspectos processuais, é preciso ter presente a conjugação do rito estabelecido no art.5º, do Decreto sob comento e as garantias constitucionais

¹¹ Acórdão nº 1.0105.06.178257-6/001(1) de TJMG. Relatora Des. Maria Elza, Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, julgado em 15 de Abril de 2010.

¹² Neste sentido ver as decisões: STJ, Quinta Turma, RHC 12535/SP, Relator Ministro JOSÉ ARNALDO DA FONSECA, j. 04/11/2003, DJ de 01.12.2003, p. 367; STJ, Quinta Turma, REsp 328670/MG, Relator Ministro FELIX FISCHER, j. 07/05/2002, DJ de 10.06.2002, p. 245; STJ, Sexta Turma, HC 8838/PE, Relator Ministro FERNANDO GONÇALVES, j. 18/04/2000, DJ de 11.09.2000, p.289; Habeas Corpus nº 88588 / PE, Julgado pela Sexta Turma, relatora Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, em 24/06/2008, publicado no DJe 04/08/2008.

infraconstitucionais processuais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.¹³

E neste sentido, no Mandado de Segurança nº 21689/DF, o STF decidiu, por maioria de votos, que pode haver controle judicial do impeachment, desde que se alegue lesão ou ameaça a direito, nos termos do art. 5, XX, da CF, e que a renúncia ao cargo, já iniciada a sessão de julgamento, não teria poder de paralisar o julgamento. Já no Agravo Regimental do Habeas Corpus nº 70055/DF, sufragou o entendimento de que o Habeas Corpus não era meio idôneo para defesa contra processo de impeachment, que configura sanção de índole político-administrativa, não pondo em risco a liberdade.¹⁴

No Mandado de Segurança 20.941-1/DF (impeachment do Presidente José Sarney), o Supremo Tribunal Federal rejeitou a preliminar de falta de jurisdição do Poder Judiciário, afirmando que, embora a autorização prévia para a instauração e a decisão final de processo de impeachment sejam medidas de natureza predominantemente política – cujo mérito é insuscetível de controle judicial – a esse cabe submeter à regularidade do processo, sempre que, no desenvolvimento dele, se alegue violação ou ameaça ao direito das partes.¹⁵

Veja-se que há divergência ainda no cenário nacional sobre a matéria, sustentando alguns que: (a) não é possível o controle jurisdicional, por se tratar de questão política ou matéria *interna corporis*, sobre a qual não foi discriminada a competência, quer da Justiça Comum, quer da Justiça Eleitoral¹⁶; (b) o controle jurisdicional limita-se a verificar a existência de vício formal, como a observância do quórum exigido para a decretação da perda do mandato ou se a votação foi sigilosa, configurando este o entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual, com exceção dos aspectos formais, as demais questões de fato e de direito não podem ser examinadas pelo órgão jurisdicional para o fim de julgar o mérito da causa (i.e., se houve ou não ameaça ou lesão a direito), resultando na extinção do processo por impossibilidade jurídica da demanda¹⁷; (c) o controle jurisdicional

¹³ Agravo de Instrumento nº 599411378, da Primeira Câmara de Férias Cível, TJ/RS, Relator Des. Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 13 Setembro de 1999.

¹⁴ No mesmo sentido, no STF, o MS n. 21.564-DF e MS n. 21.623-DF.

¹⁵ STF, Plenário, MS 20.941-1/DF, Min. Sepúlveda Pertence, relator, julgado em 9.2.1990.

¹⁶ Conforme antiga posição do STF: *Perda de mandato eletivo. Questão reservada a competência interna dos corpos legislativos da União, dos Estados e dos Municípios, sobre a qual não foi discriminada a competência quer da justiça comum, quer da justiça eleitoral.* - STF – 2ª Turma – Recurso Extraordinário nº 32.756-BA – Rel. Min. Ribeiro da Costa – j. 18.12.56 – m.v. – RTJ 3/74.

¹⁷ Cf. STF – Tribunal Pleno – Recurso em Mandado de Segurança nº 2.343-GO – Rel. Min. Abner de Vasconcelos – j. 09.08.54 – Unânime; STF – Tribunal Pleno – Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 10.141-CE – Rel. Min. Ribeiro da Costa – j. 06.05.64 – Unânime; STF – Tribunal Pleno – Mandado de Segurança nº 21.861-DF – Rel. Min. Néri da Silveira – j. 29.09.94 – por maioria de votos; STF – Tribunal Pleno – Mandado de Segurança nº 23.388-DF – Rel. Min. Néri da Silveira – j. 25.11.99 – Unânime; STF – Tribunal

abrange, além do aspecto formal, o aspecto material, se houver evidente abuso ou desvio de poder – entenda-se ausência de motivo. Tal entendimento é encontrado em alguns acórdãos mais antigos do STF e também recentes, mais doutrina especializada¹⁸; (d) o controle jurisdicional é amplo, permitindo o exame de todos os aspectos do processo de cassação, desde que se alegue a existência de ameaça ou lesão a direito subjetivo.¹⁹

Não desconheço a posição de uma parte da jurisprudência e doutrina sobre o fato de que não se poderia invocar o artigo 5º, inciso XXXV, da CF, para sustentar eventual possibilidade de controle jurisdicional do Impeachment, eis que sua inafastabilidade se constitui como “garantia contra a função legiferante do Estado, agindo assim no exercício da função legislativa usual como da função reformadora” (BRITO, 2003, p. 112). Ou seja, estaria tal proibição valendo para a lei, já que é esta que não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, mas nunca à própria Constituição Federal. Assim, se a Constituição atribui o julgamento de determinada matéria ao Legislativo, e não ao Poder Judiciário, não é o art. 5º, inciso XXV, que poderá autorizar a quebra desta norma instituída pelo Poder Constituinte.

O STF já decidiu desta forma, por maioria de votos, fazendo referência inclusive ao trabalho de Paulo Brossard sobre a matéria, em especial no seu voto no Mandado de Segurança nº 20.941/DF:

Dir-se-á que esse entendimento conflita com o princípio segundo o qual nenhuma lesão de direito pode ser excluída de apreciação judicial. Esse conflito, porém, não ocorre no caso concreto, pois, a mesma Constituição que enuncia essa regra de ouro, reserva privativamente a uma e outra Casa do Congresso o conhecimento de determinados assuntos, excluindo-os da competência de qualquer outra autoridade. Assim, no que tange ao processo de responsabilidade do primeiro ao último ato, ele se desenvolve no âmbito do Poder Legislativo, Câmara e Senado, e em nenhum momento percorre as instâncias judiciárias. Como foi acentuado, é uma exceção, mas exceção constitucionalmente aberta, ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário. A lei não poderia dispor assim. A Constituição poderia. Foi o que fez.²⁰

Pleno – Mandado de Segurança nº 23.529-DF – Rel. Min. Octavio Galotti – j. 27.09.00 – maioria de votos. Neste sentido o trabalho de BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 181.

¹⁸ STF – Tribunal Pleno – Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 2.319-SP – Rel. Min. Nelson Hungria, julgado em 04.01.54, Unânime; STF – Tribunal Pleno – Mandado de Segurança nº 8.893-SC – Rel. Min. Ribeiro da Costa, julgado em 09.08.61, Unânime; Voto vencido do Ministro Marco Aurélio no MS nº 23.529-DF. Na doutrina, ver o texto de MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 639, assim como o trabalho de REALE Jr., Miguel. *Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo*. In *Revista de Direito Público*, n. 10, out./dez., 1969. p. 92.

¹⁹ STF – Mandado de Segurança nº 24.458-DF – Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 18.02.03. Na doutrina ver o trabalho de FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001. p.193.

²⁰ STF – Tribunal Pleno – MS nº 20.941-DF – Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 09.02.90, por maioria de votos.

Uma falha comum nos processos de cassação de prefeitos e vereadores diz respeito ao quórum para o recebimento da denúncia pela Câmara de Vereadores, isto porque hoje é necessária a aprovação por dois terços dos membros da Câmara, não "voto da maioria dos presentes" como consta do art. 5º, II, do Decreto-lei nº 201/67. Trata-se de aplicação do art. 52, parágrafo único, e art. 86, ambos da Constituição Federal, e que alteraram, nesse aspecto, a menção do antigo texto.²¹ Esta tem sido a posição do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

MANDADO DE SEGURANÇA. PREFEITO. CASSAÇÃO. A ADMISSÃO, PELA CÂMARA DE VEREADORES, DE DENÚNCIA FORMULADA CONTRA PREFEITO MUNICIPAL, DESTINADA A INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO DE CASSAÇÃO DO ALCALDE, EXIGE QUORUM QUALIFICADO, O MESMO PREVISTO PARA A INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE IMPEACHMENT DO GOVERNADOR DO ESTADO (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART-84) E DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CONSTITUIÇÃO FEDERAL ART-86, CAPUT). NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA, A DETERMINAR A NÃO RECEPÇÃO, PELA CARTA DE 1988, NO PARTICULAR, DO REGIMENTO CONTIDO NO DECRETO-LEI 2001/67. SENTENÇA CONFIRMADA.²²

PROCESSO DE IMPEDIMENTO. PREFEITO MUNICIPAL. SE O REGIMENTO INTERNO DA CAMARA DE VEREADORES REMETE-SE A CONSTITUICAO ESTADUAL E ESTA RECLAMA QUORUM DE 2/3 DOS PARLAMENTARES PARA O RECEBIMENTO DA DENUNCIA, E ESTE O REGRAMENTO QUE DEVE SER OBSERVADO. NAO APENAS PELO PRINCIPIO DA SIMETRIA, MAS PELA ADOÇÃO LEGISLATIVA DO TRATAMENTO PREVISTO NA CARTA ESTADUAL.²³

E mais, não se pode admitir o cômputo de voto de parlamentar diretamente interessado no afastamento do Prefeito para fins de obtenção do quórum de 2/3 (dois terços) exigido em lei, conforme reiterada jurisprudência do STJ:

MEDIDA CAUTELAR. EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO REGIMENTAL. RECONSIDERAÇÃO. PREFEITO MUNICIPAL. CASSAÇÃO. INFRAÇÃO POLITICO-ADMINISTRATIVA. LIMINAR DEFERIDA.

1. No âmbito do STJ é excepcional a admissão de medida cautelar intentada na esfera de sua competência recursal.

2. Caracterizada a plausibilidade do direito vindicado nos autos, traduzida na quase palpável irregularidade perpetrada pela Câmara Municipal ao permitir que na votação final do impeachment fosse computado voto de parlamentar diretamente interessado no afastamento do prefeito, para fins de obtenção do quórum de 2/3

²¹ A CF/88, no parágrafo único do art. 52, refere-se à perda do cargo de Presidente da República dizendo que a condenação "somente será proferida por 2/3 dos votos do Senado Federal", e no art.86, que a acusação somente será admitida "por 2/3 da Câmara dos Deputados".

²² Apelação e Reexame Necessário Nº 70001226166, Primeira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Honório Gonçalves da Silva Neto, Julgado em 21/12/2000.

²³ Agravo de Instrumento Nº 599020633, Primeira Câmara de Férias Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 16/03/1999.

(dois terços) exigido em lei, há de ser deferida a medida liminar para suspender a deliberação da Casa Legislativa até o derradeiro julgamento do recurso ordinário.

3. Agravo regimento a que se dá provimento.²⁴

Em verdade, o modelo federal impõe aos demais níveis dos poderes estaduais e municipais o paralelismo das formas, em decorrência da necessidade de rigoroso cumprimento das regras constitucionais.

Vai nesta direção José Nilo de Castos ao sustentar que para validamente ser instaurado processo político-administrativo contra o Prefeito, impõe-se a deliberação de dois terços dos vereadores à Câmara Municipal, de vez que, no particular, a maioria simples prevista no art. 5º, II, do Decreto-lei nº 201/67, não se compadece do texto constitucional federal (art. 86, par. ún.) (CASTRO, 1995, p. 105-6).

No aspecto punitivo, tem-se feito confusão entre crimes de responsabilidade e infrações político-administrativas. É que, conforme doutrina e jurisprudência do STF, os denominados crimes de responsabilidade do Prefeito, tipificados no art. 1º, do Decreto-Lei nº 201/67, e julgados pelo Poder Judiciário, são crimes comuns. As infrações político-administrativas, tipificadas no art. 4º do mesmo Decreto-Lei é que, na tradição de nosso direito, são crimes de responsabilidade, e enquanto tais são previstos em lei especial federal, quer na referência da Constituição Federal (art. 85, parágrafo único), quer na referência da Constituição Estadual gaúcha, em seu art. 83. Como infrações não-penais que são em face da natureza jurídica destes ilícitos político-administrativos, é o Legislativo que os julga e seus efeitos são os mesmos, isto é, a cassação do mandato eletivo e a inelegibilidade do cassado.

A infração político-administrativa consiste na conduta que se amolda a uma figura descrita, definida e plasmada como tal em lei especial. E lei municipal não é hábil para definir condutas típicas punitivas a agentes políticos municipais. Esta tem sido inclusive a posição do Superior Tribunal de Justiça:

MANDADO DE SEGURANÇA. PREFEITO MUNICIPAL. CASSAÇÃO DE MANDATO. INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA. DECRETO-LEI Nº 201/67. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. SUSPEIÇÃO DO VEREADOR PRESIDENTE DA COMISSÃO PROCESSANTE. INEXISTÊNCIA.

1. A teor da Súmula 722 do STF "são da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento".

2. De acordo com o rito previsto no art. 5º do Decreto-Lei 201/67 (que prevalece sobre eventual disposição normativa local em outro sentido), na sessão de julgamento da infração político-administrativa pela Casa Legislativa a votação deve ser nominal.

²⁴ Agravo Regimental em Medida Cautelar nº8571/AM, Relator Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma do STJ, julgado em 10/08/2004, publicado no DJe de 29/11/2004.

3. Recurso ordinário a que se nega provimento.²⁵

É julgamento político, mas punitivo, a cassação de mandatos pelo Legislativo Municipal. Vê-se que, nos planos estadual e federal, os chamados crimes de responsabilidade são julgados pelo Legislativo, segundo regras estabelecidas em lei federal especial. A cassação de mandato, punição autônoma e definitiva, tem tipificação legal, o que não lhe retira o caráter de medida punitiva estritamente política. Mesmo política, como punição, sua definição escapa à competência municipal.

Da Cassação de Mandatos e a Competência para Legislar

Tem se tornado comum, em processos de cassação de mandatos eletivos municipais, o desajuste das decisões cassatórias em relação aos motivos ora alegados pelos demandantes. Logo, transformando-se a Câmara Municipal em órgão julgador, será improvável afastar-se esta por seus participantes, da desincumbência que significaria uma decisão perfeitamente adequada aos fatos ensejadores do processo de cassação. Desse modo, se vale dizer que a Câmara, constituída por mandatários políticos, muitas vezes toma decisões com influência completamente política, as quais são insuscetíveis de recurso.

Nesse diapasão, no que tange ao papel do judiciário frente ao tema, quando se chega a este órgão a problemática postulada, já despojada de mandato eletivo, segundo o qual não se poderá valer do poder de examinar o mérito do ato oriundo da Câmara, mas tão somente aos aspectos ligados estritamente à sua legalidade. É muitas vezes por este motivo, que alguns operadores jurídicos se valem da não apreciação dos motivos da decisão cassatória, sob o pretexto de que não poderão apreciar fatos ou provas, o que não condiz com o estrito cumprimento do dever legal, pois a análise de provas e fatos tem relação com a legalidade do ato praticado pela decisão camarista.

Nesse sentido, não se tem dúvida que a Câmara Municipal é reconhecida como Poder Legislativo Municipal - Constituição Federal, art. 31 (BRASIL, 2013, p. 36-7).

Em sendo assim, insurge à possibilidade do reexame de provas, ou seja, dos motivos de cassação pelo Poder Judiciário, com a falsa alegação de que este ato significaria certa excursão de um poder na esfera de competência de outro. Nada mais errôneo ao exame necessário, pelo judiciário, dos motivos da cassação de mandatos, o qual não poderá de

²⁵ RMS nº25406/MG, Relator Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma do STJ, julgado em 06/05/2008, publicado no DJe de 15/05/2008.

nenhuma forma furtar-se à análise, sob pena de se relacionar com uma ilegalidade proposital de uma vereança preocupada somente com soluções meramente políticas da questão submetida. Segundo Costa (2014, <<http://www.amdjus.com.br?doutrina?eleitoral/3.htm>>).

A observação do Min. VÍCTOR NUNES LEAL, nesse sentido, merece atenção: "Não há, em nosso sistema constitucional, adaptado do norte-americano, uma rígida divisão de poderes, no sentido de que cada um deles forme um compartimento estanque. Se assim fosse, os negócios públicos não poderiam caminhar, porque os atritos inevitáveis não encontrariam solução adequada, por falta do órgão (ou poder) que, harmonizando os dissidentes, os fizesse palmilhar a mesma estrada". Nosso regime republicano, acentua ainda NUNES LEAL, atribui ao Judiciário verdadeira supremacia sobre os outros poderes do Estado. Essa superioridade resulta da índole de nosso regime e se manifesta sempre que esse poder tenha de interpretar e aplicar um texto de lei ou um princípio constitucional. Depois acrescenta o saudoso integrante do STF: "Não é, pois, de estranhar que o Judiciário, ao reexaminar as provas em que se funda a demissão de funcionário estável, esteja policiando a ação do Executivo, colocado este em posição de inferioridade. Não há intromissão do Judiciário na esfera de ação do Executivo. O que há é o controle da ação do executivo. E o exercício desse controle cabe legitimamente na órbita do Judiciário, porque nenhum ato executivo, que não seja discricionário, pode considerar-se da esfera exclusiva da administração.

Nessa senda, em termos administrativos, a Câmara Municipal também é considerada poder local, diferindo-se consubstancialmente do judiciário, o qual não poderá intervir em ato político-administrativo, mesmo que tenha o compromisso de reexaminar decisão sobre cassação de mandatos eletivos municipais. No tocante ao adequado exame de provas que disponham a decidir ato final de decisão ou extinção e à semelhança entre o inquérito administrativo no qual acabe por resultar demissão de servidor público estável, o processo de cassação de mandato de Prefeito ou Vereador, ou até mesmo de sua extinção, há de se realizar de modo rigoroso, em conformidade com a lei. Caso não ocorra desta forma, deve o judiciário adentrar com a finalidade de corrigir eventual omissão de edilidade, sob pena de ficar apenas com função subalterna de homologação de decisões político-administrativas.

Diga-se de passagem, que no âmbito municipal se deve também pautar pelos termos “legalidade” e “merecimento”, em se tratando de atos de cassação resultantes de decisões meramente políticas das edilidades, pois estas quando reúnem a maioria de votos de dois terços de seus integrantes, podem proferir o entendimento que melhor convenha a eventuais interesses e desprezando pressupostos indispensáveis à validade de seus atos, os quais podem ser definidos como: a) obediência aos aspectos formais do processo; b) enquadramento das acusações em conformidade com a lei, os quais tem a ver exclusivamente com os aspectos legais do ato em exame.

No entanto, ocorre que por legalidade do ato administrativo, a cassação pela parte da Câmara de Vereadores é um ato político-administrativo, se subentendendo que não somente a competência para a prática do ato e suas determinações legais, mas também os seus requisitos substanciais, bem como seus motivos e os pressupostos de direito e de fato, pois é ilegal o ato que emane de autoridade incompetente ou que não o faça em conformidade com a lei ou até mesmo por se basear em certo fato, o qual se daria lugar a um ato diverso do qual foi praticado.

Em se tratando de aspecto punitivo, se tem feito muitas vezes equívoco com relação aos crimes de responsabilidade e infrações político-administrativas, eis que conforme a doutrina e jurisprudência do STF, os crimes de responsabilidade de prefeito, devidamente tipificados no art. 1º, do Decreto-Lei nº 201/67 são crimes comuns. Já as infrações político-administrativas, devidamente tipificadas no art. 4º do Decreto-Lei nº 201/67, são ao ver do direito brasileiro crimes de responsabilidade, previstos em lei especial federal. Conforme já tratado anteriormente, com relação às infrações não penais, as quais são de natureza jurídica decorrentes de ilícitos político-administrativos, caberá ao Legislativo julgar e por ventura seus efeitos serão os mesmos, ou seja, a cassação de mandato eletivo e inelegibilidade do cassado. Nesse sentido, cumpre destacar as lúcidas ponderações de Castro (2013, <<http://www.editoraforum.com.br/ef/index.php/conteudo-revista/?conteudo=51628>>), o qual entende caber a União à competência para legislar crimes de responsabilidade:

Destaco, de imediato, que a responsabilização político-administrativa do Prefeito é da competência da Câmara Municipal. Isto é, a Câmara aqui se investe no poder excepcional de julgar, consoante tradição de nosso constitucionalismo.

Todavia, destacável, de plano também, é que o prefeito tem o direito de ser processado e de ser julgado segundo normas válidas.

E não são válidas para julgar Prefeito as normas de Lei Orgânica e de Regimento Interno da Câmara, normas estas editadas pelo próprio Município, através do poder de auto-organização. O Município não possui competência constitucional, a uma, para definir os tipos político-administrativos de infrações e, a duas, para dispor sobre as regras do processo e do julgamento de Prefeito.

É a União (art. 22, inciso I, da CR) que detém a competência para legislar sobre crimes de responsabilidade (que são infrações político-administrativas, não-penais) e sobre o direito processual. Não os Estados, e tampouco os Municípios (art. 24, inciso XI, da CR). (BRASIL, 2013, p. 33-4).

Nessa senda, o Decreto-Lei nº 201/67 foi recebido pela Constituição Federal, não somente pela definição de infrações penais comuns e demais ordenações jurídicas, mas também por tratar as infrações político-administrativas, as quais são crimes de responsabilidade e, por dispor sobre o processo de cassação de mandato de prefeito. Entende Costa (1998) que as infrações político-administrativas são aquelas:

as que resultam de procedimento contrário à lei, praticados por agente público, ou quem lhe faça legitimamente as vezes, e relativas a específicos assuntos da administração. O Prefeito, tanto quanto o Governador ou o Presidente da República, é um agente político; desempenha um múnus público, sem qualquer ligação profissional ou de emprego em relação ao município (COSTA, 1998, p. 150-151).

Entende-se, assim, que as infrações político-administrativas mantêm relação com a eficiência do gestor público, haja vista que caso se torne ineficiente em seu múnus, pode o Poder Legislativo retirar o mandato por meio de regras dispostas em lei. Logo, a eficiência é uma obrigação de todos os administradores em face de disposição constitucional (art. 37, caput) (BRASIL, 2013, p. 37). A violação desse princípio pode acarretar a cassação de mandato de prefeito, a qual possui natureza de ato administrativo vinculado, discricionário e de interesse interno da edilidade.

Nessa esteira, quanto aos efeitos jurídicos da caracterização das infrações político-administrativas, a cassação do mandato de prefeito ostenta dois efeitos jurídicos: a interrupção do mandato em exercício e a inelegibilidade por período de oito anos. Logo, a cassação do mandato de prefeito retira o direito político de exercício de mandato pelo qual foi eleito e limita através da inelegibilidade, o pleno gozo dos direitos políticos passivos, qual seja a inelegibilidade futura. Segundo Ribeiro (1996):

No impeachment é basicamente política a natureza da sanção principal, ao impor a perda do mandato eletivo, como também acontece com a medida acessória da inabilitação até oito anos. Os efeitos das duas cominações são essencialmente políticos. A primeira, caracterizada pela supressão de um mandato político, por seu nefasto desempenho, e a outra por expungir do status político do cidadão a dimensão passiva de acesso a cargos políticos, eletivos ou não, pelo prazo nunca inferior a oito anos. Vai esta última, além da inelegibilidade – privação do direito de concorrer a postos eletivos-, distender-se ao exercício de qualquer atividade pública, enquanto perdurarem os efeitos da inabilitação política. Atingindo está o direito público de sufrágio, permitindo que possa votar, e impedido que possa ser votado. É uma decapitação pela metade do direito imanente à cidadania. (RIBEIRO, 1996, p. 623).

Em sendo assim, o impeachment vem com a finalidade de impor a cassação de mandato eletivo e a inabilitação por até oito anos, de forma que se puna o agente político por seus atos e o impeça de voltar a praticar ilicitudes no âmbito da administração pública, a qual necessita de operadores dispostos a desempenhar um papel fadado de eficiência e comprometimento com a gestão pública, pois a melhor forma de se concretizar a ética pública é atribuindo responsabilidade política aos malfeitores.

Abstract

It is intended to address the controversial topic of mayor's impeachment in Brazil under the political and legal perspectives which constitute it, comparing the contributions that the doctrine and jurisprudence have given to the matter. The purpose is to approach this issue within municipality, discussing the understanding that brings the alluded Decree-Law (Federal) No.201 of February 27, 1967. The municipal district in Brazil has no constitutional authority to define the political and administrative types of offenses that are capable of being investigated by due process of impeachment, as well as to provide for the rules of procedure and judgment of Mayor. This is because the Union (Article 22, paragraph I, CR) holds the power to legislate on crimes of liability (political-administrative violations, non-criminal), and procedural law. Therefore, arises the Decree-Law (Federal) No.201 of February, 1967, approved by the 1988 Constitution, both in Articles 1, 2 and 3, which define common criminal offenses and provide for other legal ordinances, as Article 4, which defines the political-administrative violations that are crimes of liability. Thus, it concludes that there was a steady improvement of the historic establishment of impeachment in Brazil, becoming now a democratic power to impose municipal authorities, as the exegesis of the Decree-Law (Federal) of No.201 of February 27, 1967.

Keywords: Crimes of Liability. Impeachment. Political and Administrative Offenses. Mayor.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição federal*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 18. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.
- BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- CASTRO, José Nilo de. *A defesa dos Prefeitos e Vereadores*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- CASTRO, José Nilo de. *Impeachment de Prefeito*: Norma de Regência. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/index.php/conteudo-revista/?conteudo=51628>>. Acesso em: 02 jul. 2014.
- COSTA, Tito. *Cassação de Mandatos Eletivos Municipais*. Disponível em: <<http://www.amdjus.com.br/doutrina/eleitoral/3.htm>>. Acesso em: 08 jul. 2014.
- COSTA, Tito. *Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores*. São Paulo: RT, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas S/A, 2010.
- FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores*. Bauru: EDIPRO, 1994.
- LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. *Prefeitos e Vereadores: Crimes e Infrações de Responsabilidade*. São Paulo: Editora de Direito, 2000.
- MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- _____. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: RT, 1993.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. São Paulo: Saraiva, 1992.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. *O Controle Judicial de Atos do Poder Legislativo*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

REALE Jr., Miguel. Decoro parlamentar e cassação de mandato eletivo. In: *Revista de Direito Público*, n. 10, out./dez., 1969.

RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 623.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003.

STOCO, Rui. Prefeitos e Vereadores. In: FRANCO, Alberto Silva e STOCO, Rui (coord.). *Leis Penais Especiais e Sua Interpretação Jurisprudencial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. V. 2.

Sobre os autores:

Rogério Gesta Leal é Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Doutor em Direito. Prof. Titular da UNISC. Professor da UNOESC. Professor Visitante da Università Tullio Ascarelli – Roma Trè, Universidad de La Coruña – Espanha, e Universidad de Buenos Aires. Professor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM. Membro da Rede de Direitos Fundamentais-REDIR, do Conselho Nacional de Justiça-CNJ, Brasília. Coordenador Científico do Núcleo de Pesquisa Judiciária, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM, Brasília. Membro do Conselho Científico do Observatório da Justiça Brasileira. Coordenador da Rede de Observatórios do Direito à Verdade, Memória e Justiça nas Universidades brasileiras – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. E-mail: gestaleal@gmail.com

Jonathan Augustus Kellermann Kaercher é Graduando do Curso de Direito da UNISC. Bolsista de Iniciação Científica da UNISC. E-mail: jonathanaugustus@hotmail.com